

**Textos para  
Discussão**

**132**

Fevereiro  
de 2004



**REGULAÇÃO PRÓ-CONCORRENCIAL E O  
NOVO CICLO DE ABERTURA COMERCIAL  
NO BRASIL**

**GESNER OLIVEIRA**

# REGULAÇÃO PRÓ-CONCORRENCIAL E O NOVO CICLO DE ABERTURA COMERCIAL NO BRASIL<sup>1</sup>

---

Gesner Oliveira<sup>2</sup>

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é responder se o aparato regulatório brasileiro tem sido um obstáculo ou um incentivo ao comércio exterior e investimento. O trabalho apresenta literatura teórica e empírica sobre a relação entre investimento e regulação e conclui que, apesar da regulação em termos gerais ter impactos ambíguos no investimento, a regulação pró-competitiva gera investimento e diminui barreiras ao comércio. A luz desta conclusão, discute-se a questão da interação entre autoridade antitruste e órgãos reguladores e os anteprojetos de lei recentemente submetidos à consulta pública pelo Poder Executivo, que visam realizar mudanças nas agências reguladoras. Por fim, é defendido que a adoção de critérios de defesa da concorrência na defesa comercial também teria impactos positivos no esforço de maior acesso a mercados.

## PALAVRAS CHAVES

Regulação, investimento, comércio exterior, defesa da concorrência, defesa comercial, antidumping, Brasil

---

<sup>1</sup> Trabalho preparado para o *Seminário BID/FGV: O Brasil e os riscos e oportunidades da integração na economia mundial*, em 04 de novembro de 2003.

<sup>2</sup> Professor da EAESP-FGV e sócio-diretor da Tendências Consultoria Integrada. O autor agradece a competente revisão de Thomas Fujiwara.

## CLASSIFICAÇÃO JEL

F1 e L5

## ABSTRACT

The objective of this paper is to answer the following question: has the Brazilian regulatory framework been an obstacle or an incentive to investment and foreign trade? The paper presents theoretical and empirical literature on the relationship between investment and regulation and concludes that, although regulation in a broad sense has dubious impacts on investment, pro-competitive regulation spurs investment and diminishes barriers to trade. Having this conclusion in mind, the interaction between antitrust authority and regulation organisms and recent draft laws establishing changes on regulatory agencies submitted to public consultation by the Brazilian President's Office are discussed. Finally, the paper defends that adopting antitrust criteria to antidumping policy would have positive impacts on the effort to access new foreign markets.

## KEY WORDS

Regulation, investment, foreign trade, antitrust, antidumping, Brazil.

Os artigos dos *Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas* são de inteira responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião da FGV-EESP. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos, desde que creditada a fonte.

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP  
[www.fgvsp.br/economia](http://www.fgvsp.br/economia)

## 1 Introdução

O objetivo deste trabalho é responder se o aparato regulatório brasileiro tem sido um obstáculo ou um incentivo ao comércio e investimento. Apesar de a regulação em termos gerais ter impactos ambíguos no investimento, a regulação pró-competitiva gera investimento e diminui barreiras ao comércio. Por sua vez, a adoção de critérios de defesa da concorrência na defesa comercial também teria impactos positivos no esforço de maior acesso a mercados.

O trabalho está organizado da seguinte forma. A Seção 2 contextualiza o novo ciclo de abertura comercial que o Brasil atravessa e trata da relação entre regulação e investimento. A Seção 3 discute a relação entre modelos regulatórios e as barreiras ao comércio. À luz dos pontos discutidos nestas duas seções, a Seção 4 faz considerações acerca dos anteprojetos recentemente submetidos à consulta pública pelo Poder Executivo, que visam realizar mudanças nas agências reguladoras. A Seção 5 aponta as vantagens da defesa de uma revisão do antidumping à luz de conceitos antitruste. A Seção 6 contém considerações finais.

## 2 Novo ciclo de abertura e choque de competitividade

Durante o período 1986-94, o Brasil atravessou um ciclo de abertura comercial. Tal processo teve um caráter unilateral.

Atualmente, o Brasil tem diante de si um novo ciclo de abertura comercial. Em contraste com o ciclo anterior, o atual constitui uma abertura negociada em acordos bilaterais, blocos comerciais e no âmbito multilateral na OMC.

Para conseguir extrair eficientemente os ganhos de acesso a novos mercados que ocorrerão neste novo ciclo, é necessário um choque de competitividade na economia brasileira. Por sua vez, isso requer a recuperação da taxa de investimento, para o que o marco regulatório desempenha papel crucial. Daí a importância das relações entre regulação e investimento.

A decisão de investimento por parte das empresas depende, obviamente, da comparação entre o valor presente da lucratividade esperada do empreendimento ( $\pi$ ) e o custo inicial de investir ( $C$ ). O investimento apenas ocorre quando  $\pi > C$ <sup>3</sup>. É possível separar os efeitos da regulação em  $\pi$  e em  $C$ , tornando mais clara a relação entre regulação e investimento.

Em primeiro lugar, a regulação excessiva eleva  $C$  em países em desenvolvimento. Segundo Banco Mundial (2001), o custo médio de abrir uma firma nos 25% países mais pobres do mundo ultrapassa o PNB per capita. Nos países ricos, o custo médio não atinge 10% do PNB per capita.

O Brasil, apesar de ser um país de renda média, encontra-se na 71ª posição em um ranking de 88 países da facilidade de abrir uma nova empresa. O Quadro 1 compara o Brasil com o primeiro lugar do ranking e com o Chile.

**Quadro 1: Dados sobre abertura de nova firma em países selecionados**

Posição	País	Número de Procedimentos necessários para abrir uma empresa	Número de dias úteis que o processo demora	Custo (em % do PIB per capita)
1)	Canadá	2	2	1,45%
40)	Chile	10	27	14,41%
71)	<b>Brasil</b>	<b>15</b>	<b>63</b>	<b>20,14%</b>

Fonte: Djankov *et alli* (2001)

Além dos custos de entrada elevarem  $C$  no Brasil e em outros países em desenvolvimento, a burocracia excessiva eleva também os custos de saída, através de leis de falência ineficientes. Segundo Claessens e Klapper (2002), o processo falimentar dura em média 10 anos no Brasil, contra três anos nos EUA e seis meses no Japão.

---

<sup>3</sup> O argumento neste ponto está baseado em Jones (2002) cap.7.

Cumpra agora discutir que fatores afetam  $\pi$  negativamente nos países em desenvolvimento. Jones (2002) aponta os seguintes fatores:

- Falta de acesso aos mercados desenvolvidos restringe os ganhos de escala.
- Fragilidade de regras e instituições sobretaxa o empreendedor e induz gastos improdutivos.
- Instabilidade de regras do ambiente econômico.

As considerações acima sugerem duas conclusões. Primeiramente, menos regulação pode diminuir  $C$ , o que mostra a necessidade de resgatar iniciativas de desburocratização que foram iniciadas nos anos oitenta e noventa, mas nunca lograram promover a mudança cultural que se almeja. Em segundo lugar, mais regulação adequada, pautada pela estabilidade de regras e transparência institucional pode aumentar  $\pi$ .

Hall e Jones (1999) e Jones (2002), mostram que, para uma grande amostra de países, um índice que mede a qualidade das políticas públicas, na medida em que elas privilegiam o investimento produtivo em detrimento do gasto ineficiente, está fortemente correlacionado com aumento da taxa de investimento, formação de capital humano e elevação da produtividade total dos fatores.

Em Alesina *et alli* (2003), verifica-se que para uma amostra de países da OCDE, o excesso de regulação deprime investimento, mas que regulação visando liberalização da entrada tem forte impacto positivo sobre o investimento.

É preciso, portanto, *mais e menos regulação para elevar o investimento!* Menos regulação é necessário, pois as barreiras regulatórias à entrada devem ser eliminadas para diminuir o custo do investimento ( $C$ ). Por outro lado, mais regulação pró-competitiva, especialmente nos setores de infra-estrutura, é essencial para garantir a estabilidade de regras imprescindível para elevar a rentabilidade esperada dos investimentos no país.

Tal adequação do marco regulatório é fundamental para se lograr um choque de competitividade na economia, possibilitando que os ganhos do novo ciclo de abertura negociada sejam devidamente aproveitados.

### 3 Modelos regulatórios, Mercosul e Alca

Esta seção discute a relação entre diferentes modalidades de interação entre regulação e defesa da concorrência e seus impactos no incentivo ao comércio e na formação de blocos comerciais.

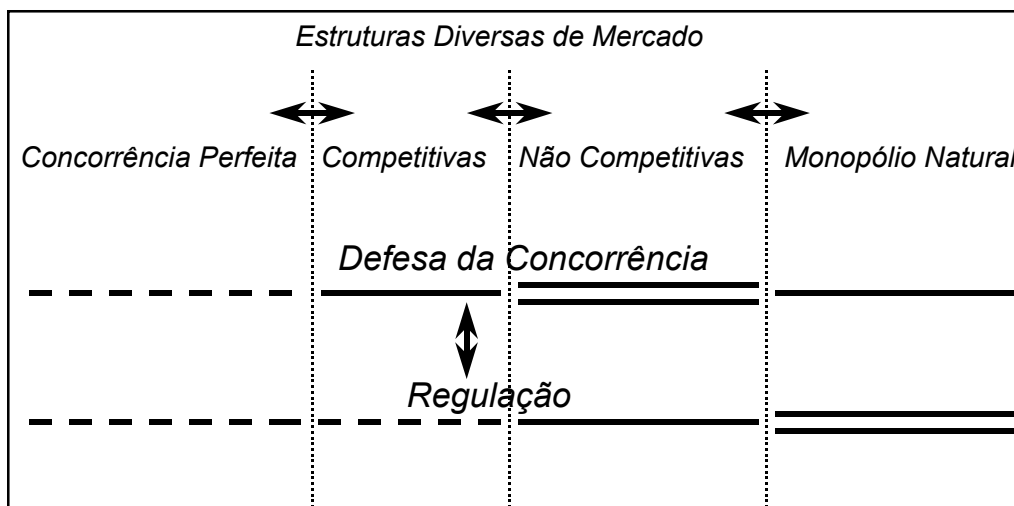
Verifica-se convergência crescente entre as áreas de defesa da concorrência e regulação, tornando mais complexa a tarefa de delimitação de fronteiras entre as duas áreas.

Ressaltem-se, preliminarmente, as diferenças entre regulação e antitruste. As evoluções históricas das duas políticas a partir do século XIX sugerem uma delimitação de fronteiras entre as duas áreas que, à primeira vista, pareceria óbvia. A defesa da concorrência visaria a assegurar o funcionamento dos mecanismos de mercado. Em contraste, a regulação tradicional objetivaria substituir estes últimos, diante de falhas de mercado consideradas insuperáveis.

A defesa da concorrência tem caráter mais geral do que a regulação. Esta última deveria existir, em princípio, quando houvesse uma falha de mercado cujo custo fosse superior ao da intervenção governamental. Assim, a atividade regulatória pressupõe uma determinada estrutura de mercado. Em contraste, a defesa da concorrência atua inclusive sobre a estrutura de mercado e pode, em determinadas circunstâncias, prevenir configurações anticoncorrenciais, tornando prescindível a própria regulação.

O Quadro 2 ajuda a entender a questão ao dividir, para efeito de simplificação, os mercados em concorrência perfeita, competitivos, não competitivos e monopólios naturais. A concorrência perfeita constitui uma abstração para fins teóricos e uma raridade na prática. Por sua vez, vários mercados funcionam de forma suficientemente concorrencial, não exigindo maior atenção por parte da autoridade.

## Quadro 2 – Fronteiras entre a Defesa da Concorrência e a Regulação



O foco da agência de defesa de concorrência se dá nos mercados não competitivos, nos quais há maior probabilidade de ocorrência de ilícito em função da existência de poder de mercado. Porém, uma parcela razoável dos problemas está associada a falhas de regulação. Assim, o estabelecimento de regras pró-concorrenciais pode eliminar, ou pelo menos atenuar, as falhas de mercado. Por exemplo, uma regulamentação adequada de empresas de telefonia celular ou de planos de saúde poderia diminuir o número de problemas nesta área. Portanto, a autoridade de defesa da concorrência não prescinde da autoridade regulatória nestes mercados.

O foco da agência regulatória setorial reside, por seu turno, nos monopólios naturais temporários. As condições de produção nestes últimos fazem com que uma única empresa tenha custos marginais sempre decrescentes à medida que aumenta sua atividade, fazendo com que a maneira mais eficiente (isto é, de menor custo médio) seja a produção por uma única firma<sup>4</sup>. Daí a necessidade de o regulador estabelecer regras setoriais específicas que impeçam o monopolista natural de abusar de sua posição.

Tal atividade guarda estreita relação com a da autoridade de defesa da concorrência. Isto porque a boa regulação é aquela que mimetiza da melhor maneira possível o mercado

<sup>4</sup> A definição técnica de monopólio natural é a do segmento em que a função de custo é subaditiva para os intervalos relevantes de produção.



competitivo, fazendo convergir o objeto de análise dos dois tipos de autoridade. Além disso, na prática um segmento regulado abrange vários sub-segmentos que não são necessariamente monopólios naturais e que, portanto, prescindiriam de regulação específica.

Note-se, ademais, o caráter dinâmico da delimitação entre monopólios naturais e mercados competitivos: como as condições de custo, tecnologia e demanda variam significativamente no tempo, os monopólios naturais são temporários; portanto, aquilo que deveria ser regido por uma agência regulatória pode passar a requerer apenas a regra de mercado, tornando mutantes as linhas divisórias do Quadro 2. Tal fenômeno tem se tornado mais freqüente com a aceleração do processo de inovação em determinados setores, como os de telecomunicações e transportes.

Portanto, qualquer que seja a configuração institucional escolhida, para um país ou para um setor, o dinamismo dos mercados e o elevado ritmo de inovação tecnológica recomendam um arranjo suficientemente flexível para que a inércia burocrática não represente entrave para o desenvolvimento.

Na realidade, a comparação do Quadro 2 é simplista ao levar em consideração apenas aquilo que poderia ser chamado de “regulação tradicional”. A tendência moderna da teoria da regulação é desenvolver mecanismos que gerem uma convergência entre defesa da concorrência e regulação. De fato, esta última tende a definir uma função objetivo com menor número de argumentos, prioriza mecanismos que mimetizam o mercado e que, portanto, prescindem de monitoramento contínuo e/ou de uma abordagem exclusivamente setorial. Tampouco prevalecem remédios exclusivamente comportamentais.

As legislações modernas procuram respeitar o devido processo legal, assegurando no plano administrativo as salvaguardas de ampla defesa, contraditório e transparência. O conhecimento jurídico será, conseqüentemente, cada vez mais necessário e indispensável. Tais cuidados, aliados a uma perspectiva mais geral e não setorial, diminuem a probabilidade de captura dos regulados pelos reguladores.

Na mesma direção, a disseminação de legislações de defesa da concorrência em países em desenvolvimento nos anos noventa realçou novas dimensões desta área de política pública. O

forte legado intervencionista destas regiões deixou patente a necessidade de promover um ambiente concorrencial em segmentos historicamente submetidos a forte regulação. Assim, em contraste com as jurisdições maduras, os *late comers* em defesa da concorrência acentuaram a convergência do antitruste com a de regulação.

Naturalmente, a transposição de tais tendências que se verificam no plano conceitual para o plano institucional constitui tarefa extremamente difícil, especialmente em jurisdições mais maduras em que o espaço tradicional de cada tipo de agência já está bem delimitado e seu redesenho enfrenta notável resistência burocrática. A próxima seção discute um universo de possibilidades de configurações institucionais alternativas.

As considerações acima explicam a diversidade de configurações institucionais no tempo e no espaço. De fato, verifica-se uma multiplicidade de arranjos institucionais de acordo com os vários países e, em um mesmo país, de acordo com os diferentes segmentos e fases de desenvolvimento.

Tal diversidade institucional não reflete apenas as diferentes opções de política por parte do legislador, mas corresponde a um estágio específico de desenvolvimento, sobretudo em sua dimensão tecnológica. Vale a pena discutir, por conseguinte, quais as alternativas de divisão eficiente de trabalho entre os dois tipos de agência nas áreas crescentes de intersecção entre regulação e defesa da concorrência.

É possível imaginar quatro opções para a relação entre defesa da concorrência e regulação, esquematizadas nos Quadros 3 a 6.

Para o entendimento da divisão estabelecida, é útil distinguir entre três funções:

- Regulação técnica (RT): estabelecimento de normas, padrões e metas a serem adotados pelos agentes privados de um setor regulado.
- Regulação econômica (RE): estabelecimento de condições de preços, tarifas e quantidades a serem observadas pelos agentes privados no fornecimento de bens e/ou serviços regulados.

- Lei de Concorrência (LC): a principal peça legal do ordenamento jurídico do país que disciplina a livre concorrência.

As quatro alternativas ilustradas nos Quadros 3 a 6 correspondem a diferentes distribuições das três funções descritas acima:

- Isenção antitruste: agências regulatórias (AR) aplicam legislação de defesa da concorrência, prevalecendo sempre a legislação específica sobre eventual comando geral da lei antitruste. Neste caso, a agência regulatória realiza as três tarefas assinaladas acima, recaindo a ênfase sobre aspectos regulatórios, sem deixar espaço para a atuação da autoridade de defesa da concorrência (AC). Pode-se mesmo conceber situações em que a lei de concorrência não se aplica.

**Quadro 3 – Possíveis Configurações Institucionais: Modelo 1 (Isenção Antitruste)**

	LC	RT	RE
AC	—	—	—
AR	X	X	X

- Competências Concorrentes: tanto as autoridades de defesa da concorrência quanto as regulatórias têm competência para aplicar sanções antitrustes, bem como para estabelecer normas de regulação econômica.

**Quadro 4 – Possíveis Configurações Institucionais: Modelo 2 (Competências Concorrentes)**

	LC	RT	RE
AC	X	—	X
AR	X	X	X

- iii) Competências complementares: as atribuições entre as duas autoridades não se sobrepõem. Há nítida divisão de trabalho segundo a qual a agência regulatória cuida exclusivamente das tarefas de regulação técnica e econômica, enquanto a autoridade de defesa da concorrência aplica a lei antitruste.

**Quadro 5 – Possíveis Configurações Institucionais: Modelo 3 (Competências complementares)**

	LC	RT	RE
AC	X	—	—
AR	—	X	X

- iv) Regulação Antitruste: a autoridade de defesa da concorrência aplica tanto a lei antitruste quanto as regulações técnica e econômica. Trata-se de caso simétrico a

(i), em que a ênfase maior tipicamente recairia sobre a legislação antitruste, restringindo-se a regulação ao mínimo necessário.

**Quadro 6 – Possíveis Configurações Institucionais: Modelo 4 (Regulação Antitruste)**

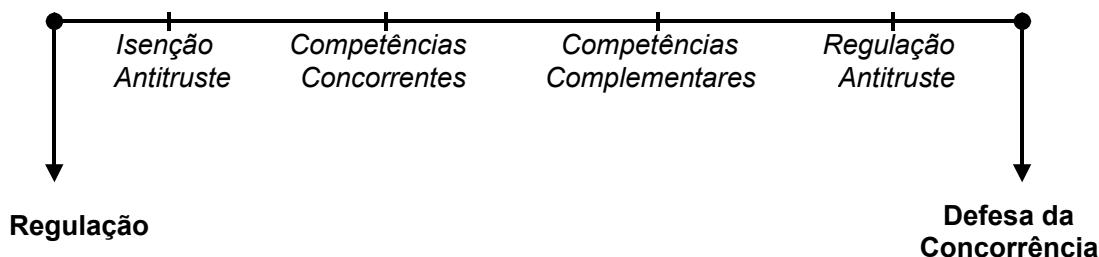
	LC	RT	RE
AC	X	X	X
AR	—	—	—

Conforme ilustrado anteriormente, a diversidade de uma economia moderna faz com que as quatro situações anteriores, bem como algumas de suas variantes, possam ser identificadas simultaneamente em um mesmo país, de acordo com a história institucional e as especificidades de cada setor.

Alguns exemplos parecem representativos de cada uma das configurações acima. O setor agrícola dos EUA constitui notória ilustração de isenção antitruste, (M1). Nos EUA, a competência concorrente entre duas ou mais agências ocorre em mais de um setor, como o bancário, (M2). No segmento de telecomunicações no Brasil, o sistema adotado se aproxima ao de competências complementares, (M3). Na Austrália, a autoridade antitruste encampou as tarefas de regulação, (M4).

Note-se que as possibilidades dos Quadros 3 a 6 podem ser alinhadas em ordem crescente da importância dos mecanismos de mercado, conforme sugerido pelo Quadro 7.

**Quadro 7 – Continuum de Configurações Institucionais**



As possibilidades descritas acima parecem compatíveis com o elenco de alternativas de configuração institucional sugerido em Banco Mundial (1998). Destaca-se, neste estudo, a alternativa de a autoridade de defesa da concorrência tornar-se uma corte administrativa para recursos de decisões de agências regulatórias. Isto seria compatível com uma ou mais variantes das configurações discutidas. Pode-se imaginar, por exemplo, na hipótese do sistema de competências complementares, que tão-somente nos casos que envolvessem matéria antitruste, as agências regulatórias seriam transformadas em órgãos de instrução que emitiriam decisão a ser recorrida de ofício a tribunal da concorrência de caráter administrativo.

A escolha de uma configuração institucional ótima não é um processo simples. Tampouco seria razoável afirmar que existe um único modelo a ser adotado. As diferentes configurações apresentam vantagens e desvantagens dependendo de conjunturas e situações específicas.

A escolha deve levar em conta pelo menos cinco fatores:

- 1. Flexibilidade institucional: conforme comentado anteriormente, o elevado ritmo de mudança tecnológica pode transformar um antigo monopólio natural em mercado concorrencial, exigindo uma mudança regulatória. Na mesma direção, novos processos produtivos e surgimento de novos produtos podem alterar o grau de substitutibilidade na demanda e/ou na oferta. Assim, seria desejável que os órgãos regulatórios fossem suficientemente flexíveis para lidar com tais mudanças estruturais;
- 2. Eficiência e capacidade de decisão em tempo econômico: o ritmo da atividade econômica requer decisão rápida e segura. Processos burocráticos morosos aumentam a incerteza, diminuindo a rentabilidade esperada do investimento.

- 3. Custo burocrático de transação: analogamente à noção de custos de transação da teoria da firma, é útil definir o custo burocrático de transação como aquele associado à elaboração de acordos e rotinas operacionais interinstitucionais;
- 4. Minimização do risco de conflito de competências: quando mais de uma instituição tem atribuição em certa matéria ou quando duas ou mais instituições têm competências próximas, surge o risco de um conflito de competência que, em geral, acarreta demora, incerteza e, conseqüentemente, insegurança jurídica;
- 5. Minimização do risco de captura: conforme discutido em Oliveira (1998, p.38-39), e de acordo com o trabalho original de Stigler (1971), a experiência regulatória dos países maduros revela uma elevada probabilidade de “captura” das agências regulatórias pelos segmentos que deveriam ser regulados. Independentemente de problemas éticos, verificou-se elevada propensão dos “regulados capturarem os reguladores” em virtude de assimetria de informação em desfavor do setor público e da natural identidade profissional entre os especialistas com função judicante temporária e os segmentos sujeitos a uma determinada jurisdição administrativa. O grau em que o recrutamento e o futuro profissional das autoridades regulatórias se restringe ao setor regulado constitui variável relevante para a propensão à captura.

O Modelo 1 ( $M_1$ ) – de isenção antitruste – não apresenta a flexibilidade desejada, pois não há incentivos para a autoridade regulatória eliminar os controles sobre o mercado na hipótese de mudanças estruturais. Em compensação, dada a concentração de atividades em uma instituição, é possível supor que haja economias de escala. Por outro lado, o risco de captura é elevado, pois tipicamente este desenho privilegia órgãos setoriais especializados com forte identidade com os segmentos que deveriam, em princípio, monitorar e fiscalizar. Destaque-se, por fim, a vantagem de não haver risco de conflito jurisdicional.

O Modelo 2 ( $M_2$ ) – de competências concorrentes – acusa maior flexibilidade institucional na medida em que incorpora uma autoridade que, em princípio, estaria propensa a promover a concorrência e não teria resistência burocrática à eliminação da regulação setorial. Perdem-se, contudo, eventuais economias de escala, uma vez que se introduz nova estrutura

burocrática. A sobreposição de função tende a eliminar, igualmente, economias de escopo. Em compensação, diminui o risco de captura ao introduzir uma outra agência que, em princípio, zelaria pela ótica mais geral da defesa da concorrência.

O Modelo 3 ( $M_3$ ) – de competências complementares – é similar ao de competências concorrentes, exceto pela especialização das autoridades regulatórias em regulação técnica e econômica e das de defesa da concorrência na aplicação da legislação antitruste. Tal como no Modelo 2, isto eliminaria eventuais ganhos em economias de escopo. Além de manter os ganhos em termos de menor risco de captura, este modelo tem a vantagem de apresentar menor potencial de conflito entre jurisdições, uma vez que os papéis de cada órgão não se sobrepõem.

O Modelo 4 ( $M_4$ ) – de regulação antitruste – somaria aos ganhos do Modelo 3 eventuais economias de escopo, aliado à redução do custo burocrático de transação pelo fato do processo decisório envolver uma única agência. Assim como no Modelo 1, e teoricamente no Modelo 3, não há risco de conflito jurisdicional. Em se tratando de uma única agência, supõe-se que o risco de captura seja relativamente maior, ainda que atenuado pelo fato de se tratar de órgão geral e não meramente setorial.

- Dois critérios podem ser úteis na escolha de uma configuração ótima: i) a existência ou não de economias de escopo e escala nas atividades regulatórias setoriais e entre defesa da concorrência e regulação; ii) os custos burocráticos de transação entre unidades relativamente autônomas.

O Quadro 8 contém as possibilidades a serem consideradas. Se se verificar que os custos de transação e as economias de escala e escopo assumem uma grande importância relativa, os Modelos 1 e 4 teriam preferência. Se, por outro lado, se entender que os custos de transação e as economias de escala e escopo não têm grande importância, os Modelos 2 e 3 pareceriam vantajosos.



**Quadro 8 – Possibilidades de Escolha, Economias de Escopo e Custos Burocráticos de Transação.**

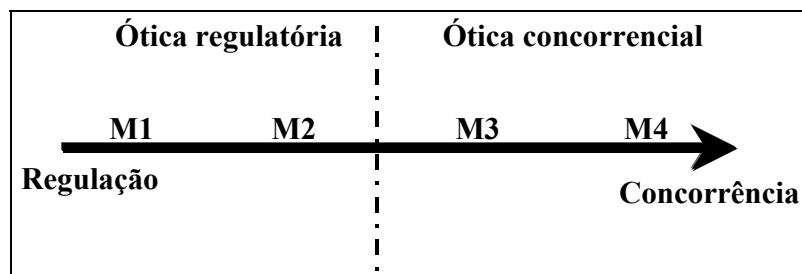
CUSTOS BUROCRÁTICOS DE TRANSAÇÃO	
	ALTO
ECONOMIAS DE ESCOPO	BAIXO
ALTO	$M_1$ – Isenção Antitruste $M_4$ – Regulação Antitruste
BAIXO	$M_2$ – Competências Concorrentes $M_3$ – Competências Complementares

Porém, a construção institucional não ocorre no vazio. O ponto de partida em termos de recursos materiais e humanos é importante. Se, por exemplo, o setor bancário tem sido tradicionalmente regulado por um banco central bastante ativo na área regulatória, haverá provavelmente uma tendência a estender sua atuação à área de defesa da concorrência, tornando mais difícil um sistema de competências complementares ou mesmo concorrentes. Em tais situações, o custo de transição pode ser elevado ao suscitar eventuais conflitos de jurisdição e/ou requererem o desenvolvimento de *expertise* setorial em um espaço de tempo relativamente curto. Isto justificaria uma estratégia especial, incluindo, por exemplo, um cronograma mais dilatado de mudança institucional.

Note-se, assim, que a decisão a respeito do modelo institucional a ser adotado em cada país, para cada setor econômico, envolve diversas variáveis, devendo sempre levar em consideração a experiência histórico-concreta precedente.

Cumpramos agora discutir a relação entre a escolha de modelo institucionais e a formação de blocos econômicos. Para realizar isto, é importante estabelecer um *continuum* partindo do modelo M1 até M4, como faz o Quadro 9. Neste *continuum*, a medida que um arranjo institucional se move para a direita, a interação passa de uma ótica mais regulatória para uma ótica mais concorrencial.

### Quadro 9: Modelos Institucionais e Ótica Regulatória e Concorrencial



A ótica concorrencial diferencia-se da ótica regulatória, ao tentar evitar exercício de poder de mercado e dar maior ênfase à diminuição das barreiras à entrada. Dentre as barreiras à entrada que a regulação concorrencial visa diminuir, inserem-se as barreiras à entrada que afetam a mobilidade de bens e serviços e de fatores.

É possível, portanto, associar aos modelos M3 e M4 arranjos regulatórios dotados de ótica concorrencial, com diminuição das barreiras regulatórias, inclusive aquelas que afetam o comércio. Assim, é possível afirmar que a regulação concorrencial tende fortalecer a formação de blocos comerciais de natureza aberta nos quais a criação de comércio domine o desvio de comércio.

## 4 Um comentário sobre os anteprojetos sobre as agências reguladoras

Cabem fazer algumas considerações sobre os anteprojetos recentemente apresentados pelo Poder Executivo que visam reformar as agências reguladoras federais<sup>5</sup>. Interessa saber se os anteprojetos recentes ajudam a gerar a regulação pró-investimento e pró-comércio.

Apesar de apresentar avanços importantes, principalmente no sentido de dar maior transparência ao aparato regulatório, os anteprojetos diminuem a independência das agências e não definem a interação entre estas e a defesa da concorrência.

<sup>5</sup> Tratam-se de dois anteprojetos sobre agências reguladoras submetidas à consulta pública em setembro/outubro de 2003.

A proposta governamental compromete a independência das agências reguladoras nos seguintes três pontos:

- i) Os contratos de gestão propostos objetivam compatibilizar as atividades regulatórias aos programas governamentais, confundindo a atuação técnica dos reguladores com a plataforma política do governo.
- ii) Cria-se uma comissão de acompanhamento e avaliação diretamente subordinada à administração direta com poderes que, na prática, deverão interferir nas decisões das agências reguladoras. Concentra-se, dessa forma, no Executivo uma função supervisora que seria típica de comissões especializadas do Congresso. No Brasil, tal função poderia ser executada pela Comissão de Infra-Estrutura do Senado.
- iii) Cria-se a figura do ouvidor sem conferir-lhe a necessária isenção e independência. Na forma proposta pelo anteprojeto, o ouvidor é um funcionário nomeado pelo Presidente da República com funções que se confundem com as atribuições dos próprios integrantes das agências.

Além disso, a proposta do governo deseja promover a transferência do Poder Concedente para os ministérios setoriais, gerando conflito de interesse nos casos de Minas e Energia que tem assento na administração da Eletrobrás e da Petrobrás. Embora a experiência internacional seja diversificada, o problema reputacional e maior risco regulatório no caso brasileiro recomendaria deixar o poder concedente em órgãos de Estado, como as agências, e não de governo, como os ministérios.

Em segundo lugar, o projeto aborda corretamente o problema da coordenação entre os diferentes tipos de reguladores e a administração direta. Contempla, da mesma forma, a articulação entre as agências federais e as estaduais, bem como a interação entre os reguladores setoriais e os órgãos de defesa da concorrência. No entanto, não se define o principal. Isto é, quem tem competência para decidir sobre abusos do poder econômico e quem tem a palavra final sobre a aprovação de fusões e aquisições. Sem tal definição, persistirão áreas cinzentas que elevam o risco do negócio e conseqüentemente o custo do capital.

## 5 Antidumping, concorrência e Alca

Esta seção trata de uma questão importante, porém pouco explorada pela academia e diplomacia dos países em desenvolvimento: a revisão das políticas antidumping.

É sabido que uma revisão das medidas antidumping à luz dos conceitos de defesa da concorrência é essencial no combate ao protecionismo. A defesa desta revisão estaria inserida na discussão multilateral sobre comércio e defesa da concorrência, um dos “temas de Cingapura”, reforçando assim a necessidade de distinguir e dar tratamento diferenciado aos diferentes temas que formam este grupo.

O foco da política antidumping é a defesa da indústria nacional, e não os consumidores ou a eficiência econômica, como ocorre na defesa da concorrência. O padrão de prova para condenação em antidumping consiste na comprovação de:

- i) venda abaixo do valor normal;
- ii) nexo causal entre importações e danos à indústria nacional.

Este padrão não é suficientemente rigoroso, dando margem à sua utilização meramente para fins protecionistas.

Uma revisão da política antidumping à luz dos conceitos de defesa da concorrência ajudaria a impedir o uso protecionista da defesa comercial. No antitruste, uma prática de preços é considerada predatória apenas quando é observada uma série de condições:

- Existência de mercado relevante concentrado;
- O predador deve ter posição dominante;
- Elevado nível de barreiras à entrada;
- Excesso de capacidade instalada do predador;
- Predador deve ter capacidade de financiar os prejuízos iniciais da prática de preço predatório;
- Ativos dos rivais expulsos devem ser removidos do mercado;

- O predador praticar preços abaixo do nível do custo variável médio .

Caso as condições não sejam observadas, não é razoável supor que a prática de preços predatórios seja passível de condenação. A última condição aponta que a racionalidade dos preços do suposto predador reside na expulsão do rival, uma vez que seus lucros seriam maiores caso ele produzisse quantidade nula.

Desse modo, fica claro que o padrão de prova em casos de preço predatório é mais rigoroso do que o de casos de dumping. A utilização de critérios antitruste na defesa comercial, por sua vez, diminuiria a capacidade de utilizar o antidumping para fins protecionistas.

Obviamente, seria ingênuo imaginar que uma radical mudança nos padrões da defesa comercial seja possível no curto e médio prazos. Entretanto, seria útil incorporar na plataforma dos países em desenvolvimento a bandeira de uma gradual transformação dos critérios de antidumping em direção ao antitruste. Isso implicaria, entre outras coisas, privilegiar a defesa da concorrência entre os temas de Cingapura como uma questão que está em linha com os interesses do Grupo dos 20.

## 6 Conclusões

Este trabalho procurou mostrar que o aparato regulatório tem sido um obstáculo ao comércio e investimento. A discussão efetuada sugere três direções para a política pública:

- i) É preciso eliminar o excesso de regulação e de barreiras à entrada. Ao mesmo tempo é necessário conferir um caráter pró-concorrencial à regulação nos segmentos de infra-estrutura. Os anteprojetos recentes do Executivo brasileiro não ajudam a incentivar o comércio e o investimento, pois diminuem a independência das agências e não definem a divisão de tarefas entre antitruste e regulação.
- ii) Uma divisão adequada entre reguladores setoriais e autoridades antitruste no plano nacional pode fortalecer blocos comerciais de natureza aberta nos quais a criação de comércio domine o desvio de comércio.

- iii) É do interesse dos blocos comerciais e dos países em desenvolvimento em particular, a transformação gradual dos critérios de antidumping em critérios de defesa da concorrência, permitindo expansão do comércio e maior acesso a mercados.

Um esforço sistemático nessas direções poderia dar sustentação a um choque de competitividade capaz de preparar o país para o ciclo de abertura negociada que se avizinha.

## 7 7. Bibliografia

- ALESINA, A. *et alli*. “*Regulation and investment*”. NBER Working paper 9560, 2003.
- BANCO MUNDIAL. “Regulatory institutions for utilities and competition: international experience.” Washington: Banco Mundial, 1998.
- BANCO MUNDIAL. “World development report 2002: building institutions for markets”. Washington: Banco Mundial, 2001.
- CLAESSENS, S. e KLAPPER, L. F. “*Bankruptcy Around the World: Explanations of its Relative Use*”. Policy Research Working Paper, 2002.
- DJANKOV, S. *et alli*. “*The regulation of entry*”. World development report 2003 background paper. Banco Mundial, 2001.
- HALL, R.E. e JONES, C.I.. “Why do some countries produce so much more output per worker than others?” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, pp. 83-116, February 1999.
- JONES, C.I.. “Introduction to economic growth”. WW Norton, 2002.
- OCDE. “Regulation and competition policy”. Mimeo, 1998.
- OLIVEIRA, G. “Concorrência: panorama no Brasil e no mundo”. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MERCOSUL - CONSELHO DO MERCADO COMUM “Protocolo de defesa da concorrência no Mercosul: protocolo de Fortaleza”. Fortaleza: CMC-Mercosul, 1996.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – CASA CIVIL. Anteprojeto de lei que "Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, altera a Lei n. 9.986, de 18 de julho de 2000, e dá outras providências”.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – CASA CIVIL. Anteprojeto de lei que "Acresce e altera dispositivos das Leis n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996, n. 9.472, de 16 de julho de 1997, n. 9.478, de 6 de agosto de 1997, e n. 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências.”